



## ASIA Asiakirjapyyntöön vastaaminen

### KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerinvirastolle 26.11.2018 osoittamassaan kirjoituksessa kaupungin kaavoituspäällikön ja kaupunginjohtajan menettelyä tuulivoimapuiston osayleiskaavan laatimista koskevassa asiassa. Kaupunginhallitus on 18.6.2018 § 232 käsitellyt edellä mainitun osayleiskaavan laatimista koskevaa kaavoitusaloitetta. Pöytäkirjassa viitataan kaupungin ja A Oy:n välisiin neuvotteluihin kaavan laadinnan käynnistämisestä. Kantelija kertoo pyytäneensä useita kertoja tietoja pöytäkirjassa tarkoitetuista neuvotteluista, mutta ei ole saanut pyyntöihinsä tyydyttävää vastausta. Hän pyytää oikeuskansleria selvittämään, onko mainittuja neuvotteluja käyty, sekä tutkimaan kaavoituspäällikön ja kaupunginjohtajan menettelyn lainmukaisuuden.

### SELVITYS

Kaupunki on antanut kaupunginhallituksessa 4.2.2019 § 37 käsitellyn selvityksen.

### VASTINE

Kantelija on antanut hankitusta selvityksestä vastineen.

### RATKAISU

Neuvotteluista saatu selvitys

Kaupungin selvityksessä esitetään, että kaupunki on käynyt aloitusvaiheen neuvotteluita kaavoitusaloitteeksi tuulivoimatoimijan kanssa tuulivoima-aluetta ohjaavan osayleiskaavan laatimiseksi kultakaivoksen alueella. Neuvottelujen tuloksena on syntynyt kaavoitusaloite, jonka kaupunginhallitus on hyväksynyt kokouksessaan 18.6.2018 § 232. Neuvotteluja on selvityksen mukaan käyty osayleiskaava- ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn hallinnollisiin käy-

täntöihin liittyen. Koska tuulivoimatoimija on monikansallinen, on aiheesta järjestetty kaksi työneuvottelua, joista ei ole laadittu muistiota. Tuulivoimatoimijan tahtotila on lisäksi ilmaistu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa (ELY) käydyssä neuvottelussa, jossa on ollut tuulivoimatoimijan ja kaupungin edustajien lisäksi paikalla edustaja Pohjois-Pohjanmaan liitosta ja ELY-keskuksesta.

Kaupunki katsoo selvityksessään, että sellaisia neuvotteluja ei ole kaavoitusaloitteeseen liittyen käyty, että niiden sisältö tuottaisi julkisuuslaissa (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) tarkoitettua asiakirjan (5 §). Yksityisten kiinteistönomistajien alustavat tiedustelut ja suunnitelmat omien kiinteistöjensä kehittämiseksi ja niistä käydyt neuvottelut eivät kaupungin näkemyksen mukaan ole julkisia, eikä niistä synnyttävää arkistoitavia, julkisia asiakirjoja. Kaavoituspäällikkö on sähköpostivastauksissaan kantelijalle todennut neuvotteluista syntyneen kaavoitusaloitteen sisältävän ne asiakohdat, joista neuvotteluissa on keskusteltu.

Kaupungin selvityksessä todetaan vielä, että kantelija ei ole esittänyt kirjallisesti pyyntöä siitä, että tietojen luovuttamatta jättämisestä tehtäisiin päätös julkisuuslain 14 §:n mukaisesti.

## Arviointi

Julkisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen asiakirjana ei pidetä mm. viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten (2 kohta). Lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Julkisuuslain 4 luvussa säädetään tiedon antamisesta asiakirjasta. Lain 14 §:n mukaan, jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Salassapitoperusteista säädetään julkisuuslain 24 §:ssä. Muutoksenhausta asiakirjajulkisuutta koskevassa asiassa säädetään lain 33 §:ssä.

Asiassa on ilmennyt, että kantelija on pyytänyt kaupungilta tietoja ja asiakirjoja neuvotteluista, jotka ovat johtaneet kaavoitusaloitteeseen. Hänelle on vastattu sähköpostitse, että kaikki tieto käydyistä neuvotteluista löytyy kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjasta ja sen liitteistä (18.6.2018 § 232). Kaupungin mukaan näistä neuvotteluista ei ole syntynyt julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja. Kaupunki ei saadun selvityksen mukaan kuitenkaan ole tehnyt päätöstä, jossa todettaisiin, ettei kantelijan pyytämiä asiakirjoja ole olemassa. Kantelijan esittäessä lisäpyyntöjä ja tiedusteluja, hänelle ei ole myöskään ilmoitettu, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi eikä tiedusteltu, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat perustuslaissa turvattuja hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydettyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjojen kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Asiakirjan pyytäjällä on lisäksi julkisuuslaissa turvattu oikeus halutessaan saada hallintolain mukaisesti perusteltu päätös siitä, miksi pyydettyä asiakirjaa ei anneta. Oikeus joko saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös on ehdoton, eikä viranomaisen voi tästä syystä menetellä toisin.

Julkisuuslaista ei suoranaisesti ilmene, tuleeko viranomaisen tehdä perusteltu ja valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa esimerkiksi siitä syystä, että sitä ei viranomaisella ole. Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2016, s. 275) on kuitenkin katsottu, että perusteltu päätös tulee tällaisessakin tapauksessa tehdä. Näin on katsottu myös ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä (mm. oikeuskanslerin päätökset 10.4.2018 dnro OKV/968/1/2017 ja 28.12.2015 dnro OKV/1313/1/2015, apulaisoikeuskanslerin päätökset 4.1.2018 dnro OKV/86/1/2017 ja 21.12.2016 dnro OKV/301/1/2016, apulaisoikeusasiamiehen päätös 10.1.2018, dnro 3377/4/17 ja eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 31.3.2006, dnro 1989/4/04).

Totean, että kaupungin menettely ei ole tieto- ja asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa ollut julkisuuslain mukainen. Laillisuusvalvontakäytännössä on edellä todetuin tavoin vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen tulee asiakkaan pyynnöstä tehdä valituskelpoinen hallintopäätös myös siinä tapauksessa, ettei viranomaisella ole pyydettyä asiakirjaa. Kieltäytyminen luovuttamasta asiakirjaa voi myös perustua esimerkiksi siihen, että katsotaan, ettei kyse ole julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettusta viranomaisen asiakirjasta tai että viranomaisen asiakirja ei ole vielä tullut julkiseksi. Asiakkaalle on edellä mainitun julkisuuslain 14 §:n 3 momentin säännöksen mukaan nimenomaisesti annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Näin ei ole tässä tapauksessa menetelty. Sen jälkeen, kun asiakirjan tai sen osan antamisesta kieltäytymisestä on tehty muutoksenhakukelpoinen päätös, hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu arvioida päätöksen lainmukaisuus.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kaupunki ei ole menetellyt julkisuuslain 14 §:n mukaisesti, kun se ei ole ilmoittanut tietoa pyytäneelle kantelijalle, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, ja tiedustellut, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Kiinnitän kaupungin huomiota julkisuuslain säännösten noudattamiseen tietopyyntöön vastauksissa. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni kaupungille tiedoksi ja huomioon otettavaksi vastaisuudessa.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi